

BOLETÍN No.3 • ENERO 2011

INFORME DE MONITOREO: TRANSPARENCIA FISCAL

INTRODUCCIÓN

La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), con el apoyo del Open Society Institute (OSI), está desarrollando el proyecto «Transparencia Fiscal en El Salvador», el cual, mediante su componente de Investigación y Monitoreo, busca contribuir a establecer instrumentos y mecanismos de monitoreo y evaluación ciudadana sobre la transparencia en las finanzas públicas y el presupuesto del país.

Las prácticas de monitoreo permiten fortalecer la transparencia fiscal en la gestión pública por medio de la rendición de cuentas, la colaboración entre funcionarios públicos responsables y la ciudadanía para la consolidación de un gobierno responsable, eficiente y transparente.

Con el presente ejercicio de monitoreo interesa responder a diversas preguntas, que sirvan para clarificar el por qué del monitoreo ciudadano. En este caso, interesa monitorear cuatro aspectos relevantes en materia de transparencia en las finanzas públicas: a) Prácticas sobre transparencia fiscal; b) Cumplimiento del marco legal; c) Calidad de la información y de los mecanismos de difusión; d) Eficiencia de los sistemas de información.

I. MONITOREANDO LA TRANSPARENCIA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

A cada uno de los aspectos monitoreados se encuentran asociadas una serie de interrogantes, a las que se intenta dar respuesta tomando como base la información disponible al público por medio de los sitios web de las instituciones públicas, así como por los esfuerzos de difusión por parte de los medios de comunicación. A continuación se presenta un ejercicio de monitoreo en base a la percepción sobre el quehacer gubernamental a favor de una cultura de transparencia en El Salvador.

A) PRÁCTICAS SOBRE TRANSPARENCIA FISCAL

Las prácticas por transparentar las actividades del gobierno comienzan por reconocer el derecho ciudadano de acceso a la información pública y el deber de todo gobierno, en el nivel que sea, de rendir cuentas e informar sobre sus acciones. En este sentido, interesa identificar si la Administración Pública está desarrollando acciones específicas que de forma proactiva ayuden a transparentar las finanzas públicas en El Salvador.

Los mecanismos de publicación son una herramienta importante para acercar la información al público en general. En la práctica, estos se limitan a presentar alguna información en los sitios web

institucionales. Sin embargo, sería importante contar con distintos medios de divulgación de la información y con una amplia base de datos sobre las finanzas públicas del país.

Con la entrada del nuevo gobierno en junio de 2009, se percibe mayor interés por publicar información sobre las finanzas públicas. El medio oficial para divulgar esta información es el Portal de Transparencia Fiscal, el cual se concibe como una herramienta en internet para la presentación interactiva de datos sobre el estado de las finanzas públicas. Se busca que el Portal sea un mecanismo simple y de fácil acceso para obtener información pertinente, oportuna y confiable que contenga información detallada sobre el nivel de gasto en las diversas instituciones del Gobierno, los niveles de ingresos por tipo de contribuyentes, entre otros.

Se debe destacar que la implementación del Portal de Transparencia Fiscal ha sido un paso importante para abonar a la transparencia en las finanzas públicas. No obstante, se considera que aún es posible mejorar en cantidad y calidad la información fiscal que se presenta —ampliar la base de datos, con series históricas, de ingresos, gastos y deuda pública—.

Otro aspecto importante para realzar el uso de la información fiscal es la difusión de la información por parte del gobierno. Al respecto, se pueden mencionar algunos hechos de relevancia:

- En diciembre 2010, el Ministerio de Hacienda lanzó una campaña para dar a conocer el Portal de Transparencia Fiscal e incentivar a la población para hacer uso del mismo.
- El Gobierno de El Salvador, mediante Decreto Ejecutivo, estableció el Consejo Económico y Social (CES) como un espacio de diálogo y concertación entre los principales actores de la vida nacional. Al interior del CES se han establecido Comisiones Especiales, dentro de las que destacan la *Comisión de Política Fiscal Integral* y la *Comisión sobre Política de Transparencia*.

Se reconoce que el trabajo al interior de las Comisiones ha sido complicado, con escasos resultados en términos de establecer acuerdos que «dinamicen la vida en sociedad de forma sostenible, incluyente y equitativa» —tal cual se expre-

sa en el decreto de creación— y, actualmente, se encuentra estancado. Aunque es importante destacar los esfuerzos por abrir la información fiscal y la normativa nacional en materia de transparencia, como parte del proceso de nivelación de información sobre el Estado del Arte en el tema de las finanzas públicas y la transparencia.

- Una primera práctica desde el Legislativo para abonar a la transparencia ha sido la publicación del presupuesto aprobado para el Órgano Legislativo para el ejercicio 2011 y su respectiva Ley de Salario. Lo cual no es suficiente para lograr la tan anhelada transparencia y rendición de cuentas por parte de este Órgano del Estado. A ello, deberán sumarse prácticas como el diseño de un sitio web institucional, donde se publique información organizacional, normativa, servicio legislativo u otro tipo de información de difícil acceso o carácter reservado —dieta parlamentaria, declaración patrimonial, participación en instancias internacionales y viáticos, etc.—.

B) CUMPLIMIENTO DEL MARCO LEGAL

En este aspecto es importante conocer sobre normativa legal en materia de transparencia. El Salvador era de los pocos países donde no existía un cuerpo legal consolidado que estableciera las normas y prácticas mínimas en materia de transparencia y acceso a la información. Sin embargo, existen disposiciones contempladas en algunas leyes nacionales, así como en Convenios y Declaraciones Internacionales contra la Corrupción.

Al respecto de dicha normativa, es posible hacer mención de algunas iniciativas importantes:

- En diciembre de 2010, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública.¹ Sin embargo, aún se discute la entrada en vigencia de la misma.

1. Dicha Ley surge de los esfuerzos iniciales de la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional Sección El Salvador (IIDC), así como del Grupo Parlamentario del FMLN, por presentar dos propuestas iniciales en la materia.

- El Órgano Ejecutivo en el Ramo de Hacienda ha establecido un *Acuerdo de Normas para poner a disposición del ciudadano información sobre Finanzas Públicas*. El objetivo es crear mecanismos, como el Portal de Transparencia Fiscal, que promuevan el acceso a la información y la rendición de cuentas en el manejo de los fondos públicos, de modo que la ciudadanía pueda ejercer su rol de contralor social.
- El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y la Defensoría del Consumidor (DC) han formulado *Políticas de Transparencia Institucionales*, con el propósito de contar con un instrumento eficaz en la lucha contra la corrupción y fomentar los actos de transparencia en el desempeño de las actividades de los funcionarios y servidores públicos.

C) CALIDAD DE LA INFORMACIÓN Y DE LOS MECANISMOS DE DIFUSIÓN

Para lograr transparencia fiscal en el quehacer gubernamental es imprescindible proveer información completa, confiable y oportuna sobre las actividades del gobierno. Es por ello que interesa conocer si en el país se proporciona información de calidad, y si se cuenta con los mecanismos de difusión idóneos para tal fin.

El Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés) evalúa tanto la cantidad como el tipo de información disponible al público en los documentos presupuestarios. La última medición del OBI, en el 2010, ubica a El Salvador como un país que ofrece un mínimo de su información presupuestaria, con un nivel de transparencia presupuestaria de 37 puntos sobre 100.

En la práctica se generan y se publican varios informes sobre finanzas públicas, entre estos la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Presupuesto General de la Nación. El primero de ellos presenta un mínimo de información al público y el segundo no muestra un buen nivel de desagregación de las cuentas públicas —la clasificación presupuestaria se presenta a nivel de rubros—.

Por otro lado, no se emiten Informes de Ejecución del Presupuesto de medio año, pero existen esfuerzos por dar a conocer como se está ejecutando el presupuesto mes a mes por medio de la publica-

ción de los *Resúmenes Ejecutivos de la Ejecución Presupuestaria del Gasto*. Aunque dichos informes no permiten tener una visión completa sobre la ejecución presupuestaria, ya que la información que se presenta queda a nivel institucional.

Reconocer el derecho de petición y acceso a la información pública es un factor fundamental para obligar a los gobiernos a rendir cuentas y difundir información sobre la gestión pública. En El Salvador, el vacío de no contar con una LAIP ha dificultado el acceso y complicado los canales para solicitar información pública. Aún así, los medios de comunicación han mostrado una actitud vigilante tanto en el proceso de aprobación de la Ley como en irregularidades en la ejecución de proyectos de inversión pública, entre otros. Además, han sido estos actores quienes en muchas ocasiones han denunciado públicamente la negativa a sus solicitudes de información, o bien, la falta de respuesta a las mismas.

D) EFICIENCIA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Un primer paso para la construcción de un gobierno transparente es proporcionar acceso inmediato al público sobre el desempeño de las actividades gubernamentales. Actualmente, con base en la información disponible en los sitios web de las instituciones públicas se han logrado identificar pocas entidades que cuentan con Portales de Transparencia u Oficinas de Información y Respuesta (OIR).

En cuanto a los *Portales de Transparencia* se han identificado dos:

- El Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano (MOPTVU), posee un *Portal de Transparencia Institucional* donde se presenta información relacionada con el marco normativo, participación ciudadana, contrataciones y adquisiciones, información presupuestaria, proyectos, registro de contratistas, entre otros. Sin embargo, en términos de la cantidad de la información disponible, ésta es mínima.
- El Ministerio de Hacienda creó el *Portal de Transparencia Fiscal*, mencionado anteriormente, concebido como un mecanismo para promover el acceso a la información de carácter fiscal.

Respecto a las *Oficinas de Información y Respuesta (OIR)*, el Gobierno de El Salvador, a través de la Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción, se ha comprometido a promover y asesorar a las entidades públicas en la creación de las mismas. A la fecha se han creado dos: una al interior del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL) y otra en la Sección de Transparencia de la Defensoría del Consumidor. La información presentada en ambos sitios web es mínima.

Por tanto, sería importante que en ambos casos se lleve un registro y se dé a conocer, por medio del sitio web, las demandas ciudadanas a cada entidad —tipo de información solicitada—, así como las estadísticas relacionadas con las solicitudes de información, las quejas y sugerencias por parte de los ciudadanos —número de solicitudes, quejas y sugerencias recibidas, tiempo promedio de respuesta, etc.—.²

La necesidad de contar con mecanismos de publicación de la información implica disponer de recursos financieros para su funcionamiento. Sin embargo, se desconoce el detalle de las erogaciones que implica la puesta en funcionamiento de los Portales, OIR, rediseño de los sitios web, etc., en las diferentes instituciones del gobierno. El diseño de este tipo de

herramientas demanda recursos tanto para su implementación como para que estas sean sostenibles en el tiempo. Así, en el Ministerio de Hacienda se requiere contar con recursos para el fortalecimiento de las capacidades del personal encargado del Portal de Transparencia Fiscal y para la adquisición de equipo tecnológico.³

2. A MODO DE CONCLUSIÓN

En El Salvador, se reconoce la necesidad de construir una cultura de transparencia. En este sentido, existen esfuerzos por parte del gobierno por transparentar sus acciones. Una sociedad transparente requiere no sólo de acciones gubernamentales en función de lograr una gestión transparente —divulgación de la información y rendición de cuentas—. También, demanda acciones por parte de la sociedad civil, para lo cual es necesario que los ciudadanos reconozcan su derecho de petición y acceso a información pública, de modo que la ciudadanía puede ejercer su rol de contralor social. Por tanto, es imprescindible contar con una LAIP que obligue al gobierno a proveer la información y a la ciudadanía a hacer un uso adecuado de la misma.

2. En el caso del FISDL, en su informe de rendición de cuentas para el período junio 2009-mayo 2010, se reportaron algunas estadísticas de la OIR y la Política de Transparencia Institucional.

3. Estas necesidades han sido identificadas en reuniones sostenidas con funcionarios del Ministerio de Hacienda.

Con el apoyo de:



FUNDACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO

Calle Arturo Ambrogi #411, entre 103 y 105 Av. Norte, Colonia Escalón, San Salvador, El Salvador.

P.O. BOX 1774, Centro de Gobierno

PBX: (503) 2209-5300

Fax: (503) 2263-0454

E-mail: funde@funde.org • comunicaciones@funde.org

Página web: www.funde.org